VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 79)
z dnia 6 czerwca 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 79)

6 czerwca 2018 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 26/16, P 19/17, P 20/17, SK 5/17, SK 32/17.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Jolanta Bucińska, Paweł Daniluk, Marzena Laskowska, Andrzej Pogłódek, Jadwiga Potrzeszcz** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z dyrektorem Wojciechem Arndtem.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Dzisiaj sprawy trybunalskie. Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, uznam, że porządek został przyjęty. Sprzeciwu nie słyszę.

Przystępujemy do realizacji dzisiejszego porządku. Pierwsza sprawa o sygn. akt K 26/16. Pan poseł Andrzej Matusiewicz uczestniczy w tej chwili w posiedzeniu innej komisji. W związku z tym proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Jadwiga Potrzeszcz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt K 26/16 została zainicjowana wnioskiem rzecznika praw obywatelskich i dotyczy przepisów ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze. Jest sześć takich przepisów: art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 39 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1.

Zaskarżone przepisy odnoszą się do zmiany organizacji prokuratury i związanego z nią przenoszenia prokuratorów na inne stanowisko służbowe bez ich zgody. Wnioskodawca sformułował trzy zasadnicze zarzuty. Każdy z nich odnosi się do wymienionych przeze mnie przepisów.

Istotą pierwszego zarzutu jest stwierdzenie, że te przepisy są niezgodne z wynikającą z art. 2 konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istotą drugiego zarzutu jest stwierdzenie, że te artykuły są niezgodne z art. 45 ust. 1 konstytucji, gdyż, jak cytuje wnioskodawca: „nie zapewniają prokuratorom dostępu do sądu". Istotą trzeciego zarzutu jest stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 47, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, ponieważ, jak twierdzi wnioskodawca: „zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie, polegające na przenoszeniu prokuratorów na inne, niższe stanowiska służbowe w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, narusza dobre imię przenoszonych w tym trybie prokuratorów".

W proponowanym stanowisku Sejmu wnosimy o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Jest to uzasadnione tym, że wniosek budzi wątpliwości co do spełnienia formalnego wymogu wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu można powiedzieć, że te przepisy są niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez państwo prawa, która wynika z art. 2 konstytucji. Wnioskodawca przytoczył utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykładnię rozumienia zasady zaufania. Należy powiedzieć, mogę tę wykładnię przytoczyć, że pojawiają się w niej słowa, że prawo nie powinno stanowić pułapki dla adresatów prawa, czyli prokuratorów, że nie powinno być nieprzewidywalne. To jest utrwalone rozumienie zasady zaufania. Jednak przytoczony fragment wykładni tej zasady jest nieadekwatny do sytuacji prokuratorów przenoszonych w trybie zaskarżonych przepisów.

W drugim zarzucie wnioskodawca mówi, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 45 ust. 1 konstytucji, gdyż nie zapewniają prokuratorom dostępu do sądu. Należy podkreślić nietrafność tego zarzutu, gdyż prokuratorzy mają zapewniony dostęp do sądu na podstawie art. 101 Prawa o prokuraturze. Takie postępowania miały miejsce na kanwie tej sprawy. Oznacza to, że fakty przeczą temu zarzutowi i nie można go uznać.

Zarzut trzeci mówi, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 47, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Należy stwierdzić, że wnioskodawca nie uzasadnił tego zarzutu w stopniu pozwalającym na wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia. Kiedy wnioskodawca podejmuje próbę uzasadnienia zarzutu powołuje się na nieadekwatne do sytuacji prokuratorów orzecznictwo Sądu Najwyższego, a następnie wyprowadza z dwóch przytoczonych orzeczeń wniosek, według mnie nieuprawniony, żeby wyprowadzić z tego pojęcie dobrego imienia, jako obrazu danej osoby w oczach osób trzecich. Trzeba powiedzieć jasno, że w przypadku wyroków SN przywołanych przez wnioskodawcę zarzut naruszenia dobrego imienia osoby prawnej związany był z konkretnymi działaniami faktycznymi, a nie istnieniem jakichkolwiek norm prawnych. Wnioskodawca całkowicie zignorował sferą faktyczności, czyli sferę faktycznych działań, jakie były powodem wydania orzeczenia przez SN. W jednym przypadku chodziło o to, że ktoś opublikował film dotyczący pewnej osoby prawnej prowadzącej działalność gospodarczą i ta osoba uważała, że ten film przedstawia ją w niewłaściwym świetle i dlatego zostało naruszone jej dobre imię, czyli obraz w oczach osób trzecich. W tym drugim przypadku chodziło o artykuł prasowy, w którym autor opisywał orgie seksualne w konkretnym gimnazjum. To gimnazjum i ta gmina poczuli się obrażeni publikacją takiego artykułu. To rzeczywiście może w oczach osób trzecich kształtować negatywnie ich dobre imię i ich obraz. Ignorując różnicę pomiędzy faktycznością, a tym, że w tym przypadku chodzi po prostu o przepisy prawne, wnioskodawca dokonuje zabiegu interpretacyjnego, który stanowi, w moim przekonaniu, niemożliwe do zaakceptowania nadużycie. Nie spełnia to ustawowych wymogów wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Wychodząc od podania tych wyroków SN wnioskodawca podnosi następującą kwestię: „W związku z powyższym należy ustalić, jaki obraz prokuratora w oczach osób trzecich, a szerzej w opinii publicznej, kształtują te przepisy". Są to zupełnie nieporównywalne sytuacje, tu ktoś coś publikuje, a tu jest przepis, który został po prostu opublikowany. To jednak jest różnica. Dalej są stwierdzenia stanowiące logiczny ciąg tego toku rozważań wnioskodawcy, który wyciągnął już nieuprawnione wnioski z orzeczeń SN.

Dalej jest stwierdzenie, że kwestionowane przepisy w bezpośredni sposób ingerują w dobre imię przenoszonych w tym trybie prokuratorów, ponieważ kształtują w oczach opinii publicznej przekonanie, że degradowany w ten sposób przez swojego zwierzchnika prokurator zasłużył na takie traktowanie. Taki wniosek nie jest poparty żadnymi badaniami opinii publicznej, a nie można snuć tylko abstrakcyjnych rozważań na temat możliwych sposobów reakcji opinii publicznej. Opinia publiczna może reagować w różny sposób, nie tylko w taki, jaki zasugerował wnioskodawca. Każdy pojedynczy przypadek jest inny i może powodować inną reakcję opinii publicznej. Nie można kategorycznie twierdzić, że te przepisy właśnie taki obraz prokuratora tworzą. To w ogóle jest nieuprawnione.

Nie można też wykluczyć, że po zastosowaniu tych przepisów konkretny prokurator poczuje się urażony czy uzna, że jest to naruszenie jego dobrego imienia. Nie jest jednak tak, jak twierdzi wnioskodawca, że ma on zamkniętą drogę sądową, ponieważ istnieją przepisy, na podstawie których można bronić swojego dobrego imienia.

Podsumowując, należy uznać, że wniosek Sejmu o umorzenia postępowania jest uzasadniony ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Matusiewicz też z tym stanowiskiem się zgadza. Otwieram dyskusję. Pan poseł Jacek Protasiewicz, proszę bardzo.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przepraszam za spóźnienie, ale byłem na posiedzeniu innej komisji.

Słyszałem tylko fragment uzasadnienia, ale się z nim całkowicie nie zgadzam. Uważam, że zastrzeżenia RPO w tej kwestii są jak najbardziej zasadne, bo mamy do czynienia z autentyczną, nieuzasadnioną żadnymi względami merytorycznymi, udawaną reorganizacją, która daje podstawy do tego, aby w sposób nieuzasadniony, bez żadnego merytorycznego uzasadnienia delegować prokuratorów w zależności od widzimisię prokuratora generalnego, co, w moim przekonaniu, w konsekwencji rzutuje na niezależność prokuratury, na jej obiektywizm. Może to skutkować brakiem skuteczności albo, co gorsza, nadmiernym upolitycznieniem tego organu władzy państwowej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Janusz Sanocki, proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Chcę wystąpić z odwrotnym wnioskiem, bo to uzasadnienie jest bardzo rzetelne. Trzeba oddzielić polityczne uwikłania i ocenę zmian, które wprowadza pan minister Ziobro czy większość rządząca, od zarzutów, które podnosi RPO. Te zarzuty są absurdalne. Pokazują, że RPO nie kieruje się merytorycznymi przesłankami, tylko na siłę próbuje dopasować swoje wnioski prawne do swoich poglądów politycznych. Niestety, z przykrością muszę powiedzieć, że pan rzecznik Bodnar po raz kolejny tak czyni. Nie znajduje czasu na nic innego. Zwracałem się kilkakrotnie do niego z oczywistymi sprawami, np. żeby wniósł kasację. Po półrocznym badaniu odmownie mi odpowiadał.

Natomiast tutaj, z ewidentnie politycznych powodów, niestety kompromitując stanowisko rzecznika, pan Bodnar naciąga i nagina sprawy. Oddzielmy wreszcie polityczne oceny zmian, jakie wprowadza pan minister, można się z nimi nie zgadzać, ale nie używajmy wszelkich metod. W tym przypadku nie naciągajmy prawa, nie wplątujmy Sejmu i TK w tego rodzaju rozgrywki. To jest, moim zdaniem, kompromitacja rzecznika Bodnara. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy są jeszcze jakieś głosy? Nie słyszę. Przechodzimy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska? (8) Kto jest przeciw? (10) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że w tej sytuacji projekt stanowiska nie został przyjęty.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt P 19/17. Pan poseł Wróblewski czy BAS?

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Proszę BAS o przedstawienie stanowiska.

Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 19/17 została zainicjowana pytaniem prawnym skierowanym do TK przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, który zakwestionował konstytucyjność art. 105n ust. 4, zdanie drugie, ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, który dotyczy instytucji przeszukania w sprawach ograniczających konkurencję. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu: „Sąd ochrony konkurencji i konsumentów wydaje w ciągu 48 godzin postanowienie w sprawie, o której mowa w ust. 2. Na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów nie przysługuje zażalenie”. Należy zwrócić uwagę, że sąd pytający nie kieruje zastrzeżenia do całego zakresu normowania art. 105n ust. 4, a jedynie do wynikającego ze zdania drugiego ustępu wyłączenia możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Pytanie prawne powstało w związku z następującym stanem faktycznym. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów złożył do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniosek o wydanie zgody na przeszukanie wszelkich pomieszczeń i rzeczy, w tym oddziałów, zakładów i przedstawicielstw kilku przedsiębiorców – w tym spółki, której dotyczy postępowanie przed sądem – w celu umożliwienia pozyskania dowodów na okoliczność stosowania przez wskazanych przedsiębiorców praktyk ograniczających konkurencję, w związku z prowadzoną przez nich działalnością polegającą na prowadzeniu obiektów fitness. W ocenie prezesa UOKiK istniało uzasadnione przypuszczenie naruszenia zakazu zawierania tzw. niedozwolonych porozumień oraz przypuszczenie nadużywania dominującej pozycji wymienionych podmiotów.

Na wydane przez sąd postanowienie spółka wniosła zażalenie. Zostało ono odrzucone z powodu jego niedopuszczalności, w związku z wyraźnym brzmieniem kwestionowanego art. 105n ust. 4. W tej sytuacji spółka skarżąca wniosła zażalenie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który rozpoznając sprawę powziął wątpliwość, co do art. 105n ust. 4, zdanie drugie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które wyklucza możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przeprowadzania przeszukania pomieszczeń i rzeczy. Wątpliwość dotyczy zgodności z konstytucją.

Sąd pytający wskazuje następujące wzorce kontroli zgodności: art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 konstytucji. W ocenie sądu apelacyjnego kwestionowany przepis narusza podstawowe gwarancje konstytucyjne w zakresie prawa do sądu poprzez brak możliwości właściwego zrównoważenia pozycji procesowej każdej ze stron. Ponadto wskazuje, że kwestionowany przepis, wyłączając możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie zgody na przeprowadzenie przeszukania, narusza konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania.

W projekcie stanowiska Sejmu proponowane jest rozwiązanie polegające na uznaniu kwestionowanego przepisu za niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 78, w związku z art. 176 ust. 1 konstytucji.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu, który dotyczy art. 45 ust. 1 konstytucji, sąd pytający wskazuje na brak możliwości właściwego zrównoważenia pozycji procesowej stron postępowania. Należy zwrócić uwagę, że wskazany wzorzec, czyli art. 45 ust. 1 konstytucji, dotyczy odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Między innymi przejawia się ona w możliwości bycia wysłuchanym oraz ujawniania w sposób czytelny motywów, które kierowały sądem w rozstrzyganiu sprawy.

Odnosząc się natomiast do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, trzeba wskazać, że przeprowadzenie przeszukania na podstawie tej ustawy wymaga zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Nie mniej jednak, sąd nie przeprowadza postępowania dowodowego tylko podejmuje decyzję na podstawie uzasadnienia i dowodów, które zostały przedstawione przez prezesa UOKiK we wniosku. Czyli decyzja podejmowana jest przez sąd, ale na podstawie twierdzeń tylko jednej ze stron. Przedsiębiorca, którego ten wniosek dotyczy, nie jest pytany o zgodę. Jest to oczywiście zrozumiałe, nie jest on stroną postępowania, nie ma możliwości wypowiedzenia się, przedstawienia własnych argumentów odnośnie do legalności, zasadności, konieczności i proporcjonalności przeszukania. Ze względu na element zaskoczenia nie jest również informowany w toku postępowania wyjaśniającego o złożeniu wniosku do sądu ochrony konkurencji i konsumenta. Co więcej, postanowienie w przedmiocie przeszukania nie zawiera uzasadnienia. Przedsiębiorca nie może poznać, na jakiej podstawie sąd uznał, że w jego przypadku zostały uprawdopodobnione praktyki ograniczające konkurencję. Przedsiębiorca nie ma żadnych środków prawnych, które udaremniałyby zakładany cel przeszukania, tak jak w przypadku kontroli, która jest zbliżoną instytucją, ale przysługuje przedsiębiorcy sprzeciw.

Warto podkreślić, że przeszukanie, które jest najczęściej przeprowadzane na etapie postępowania wyjaśniającego, ma istotne znaczenie, ponieważ służy zdobywaniu dowodów, które będą później mogły wskazywać na naruszenie prawa przez przedsiębiorcę. Jest bardzo istotnym elementem to, aby przedsiębiorca miał możliwość wypowiedzenia się, co prawda nie na etapie zgłaszania wniosku o przeprowadzenie przeszukania, ale

już po przeprowadzeniu tej czynności, w formie złożenia zażalenia. Możliwość złożenia zażalenia dawałaby szansę przedstawienia swoich argumentów, czyniąc zadość ochronie praw i wolności przedsiębiorcy, a jednocześnie nie niweczyłaby celu tej czynności jaką jest przeszukanie.

Kolejny zarzut sądu pytającego dotyczy naruszenia przez kwestionowany przepis prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji w związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego. Jak podkreśla TK, art. 78 konstytucji odnosi się do strony rozumianej jako każdy podmiot, o którego prawach rozstrzyga dane orzeczenie lub decyzja, nawet gdyby zainteresowany nie został dopuszczony do udziału w postępowaniu w pierwszej instancji. Prawo do zaskarżania rozstrzygnięć przysługuje stronom na równych zasadach. Wyjątki w tym względzie powinny być określane z poszanowaniem art. 31 ust. 3 konstytucji. Z tym wzorcem powiązany jest ściśle kolejny, wskazany przez sąd pytający, art. 176 ust. 1 konstytucji, który wyraża zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Od tej zasady konstytucja nie przewiduje wyjątków. Natomiast, jeżeli chodzi o przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, to nie dają one podstawy do sądowej, dwuinstancyjnej kontroli zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów w przedmiocie przeszukania. Wyłączenie możliwości złożenia zażalenia zamyka drogę dochodzenia ewentualnych naruszeń praw i wolności przedsiębiorcy naruszonych tym postanowieniem. Nie można przyjąć, że gwarancja praw przeszukiwanego zapewniona jest przez weryfikację sądową dowodów zebranych w toku przeszukania podczas postępowania antymonopolowego, gdyż dowody zebrane na etapie postępowania wyjaśniającego mogą zostać uznane za niewystarczające do prowadzenia dalszego postępowania. Do takiego postępowania w ogóle nie dojdzie. W takiej sytuacji prawa i wolności przedsiębiorcy pozostaną w ogóle bez ochrony. Co prawda przepisy ustawy przewidują możliwość wniesienia zażalenia do sądu na czynności przeszukania wykraczające poza zakres jego przedmiotowy. Jednak ten instrument nie służy weryfikacji samej czynności, a jedynie jej legalności. Zażalenie może dotyczyć tylko tych czynności, które przekraczają zakres samego przeszukania. Nie służy natomiast kontroli zasadności, konieczności czy proporcjonalności przeszukania.

Warto również podkreślić, że czynność przeszukania może być przeprowadzona nie tylko u przedsiębiorcy, którego dotyczy postępowanie, ale u wszystkich innych podmiotów, przedsiębiorców, u których mogą znajdować się dowody. U posiadacza lokalu, posiadacza nieruchomości, posiadacza środka transportu. Jako że te osoby nie są stroną postępowania, nie mogą w związku z tym w żaden sposób dochodzić ochrony naruszonych praw.

Ostatnia kwestia, na którą należy zwrócić uwagę, dotyczy tego, że samo postanowienie nie jest uzasadniane. Te dokumenty nie są dołączane do akt postępowania. W związku z tym bardzo trudno byłoby sądowi ustalić, jakie dowody przedstawiał prezes, które były podstawą przeprowadzenia przeszukania.

Ostania sprawa. Należy zwrócić uwagę na to, że jeżeli chodzi o czynność przeszukania, to na podstawie Kodeksu postępowania karnego przysługuje na nie zażalenie. Sąd bada nie tylko legalność przeprowadzenia przeszukania, ale również jego zasadność i celowość. W związku z tym w proponowanym stanowisku zgłaszamy propozycję, aby uznać, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 78, w związku z art. 176 ust. 1, konstytucji. Dziękuję bardzo. ·

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję, Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie słyszę. Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Sprawa P 20/17. Proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu. W tej sprawie stanowisko zostało już przez Komisje przyjęte, ale przy dodatkowym pytaniu prawnym sądu w tej samej sprawie i połączeniu tych spraw przez TK do łącznego rozpoznania, zachodzi konieczność przedstawienia dodatkowego stanowiska przez Sejm. Proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, w sprawie o sygn. akt P 20/17 przedmiotem kontroli jest art. 87 § 1 Kodeksu karnego, który stanowi: „W razie skazania za zbiegające się przestępstwa na kary pozbawienia wolności i ograniczenia wolności sąd wymierza karę łączną pozbawienia wolności, przyjmując, że miesiąc ograniczenia wolności równa się 15 dniom pozbawienia wolności".

Problem konstytucyjny, który został podniesiony przez sądy pytające, zarówno w tej sprawie, jak i we wcześniejszym pytaniu prawnym, sprowadza się do tego, że sąd, który orzeka o karze łącznej, wyroku łącznym, zobligowany jest do wymierzenia skazanemu za zbiegające się przestępstwa kary pozbawienia wolności i ograniczenia wolności łącznie, kary łącznej pozbawienia wolności, co wiąże się z automatycznym przekształceniem kary ograniczenia wolności w karę pozbawienia wolności. Ta obligatoryjność, ten automatyzm, postrzegane są przez sąd pytający jako niekonstytucyjne, a to przede wszystkim z tego powodu, że nadmiernie ograniczają swobodę sądu i uniemożliwiają wydanie trafnego czy też zindywidualizowanego rozstrzygnięcia co do kary łącznej. To zaś, w ocenie sądu pytającego, może powodować, że rozstrzygnięcie o karze łącznej będzie niesprawiedliwe czy też nieadekwatne w stosunku do okoliczności konkretnej sprawy.

Odnosząc się do tak przedstawionego problemu konstytucyjnego, należy już na wstępie przyznać rację sądowi pytającemu, bo faktycznie jest tak, że z mocy kwestionowanego przepisu sąd doznaje pewnego uszczerbku w zakresie swojej swobody orzeczniczej. Ten uszczerbek wynika z tego, że w przypadku skazania za zbiegające się przestępstwa na kary pozbawienia wolności i ograniczenia wolności, sąd nie ma swobody decyzyjnej co do tego, jakiego rodzaju karę łączną ma wymierzyć. Wynika to z tego, że z mocy kwestionowanego przepisu sąd jest zobligowany:

– po pierwsze, wymierzyć wyłącznie karę łączną pozbawienia wolności;

– po drugie, automatycznie „przekształcić" orzeczoną wobec skazanego karę ograniczenia wolności w karę pozbawienia wolności, co ma służyć wymierzeniu kary łącznej pozbawienia wolności

Trzeba mieć na uwadze, że w sytuacjach, które są objęte zakresem normowania kwestionowanego przepisu, chodzi o skazanego, któremu wymierzono dwie różnego rodzaju kary: karę pozbawienia wolności i karę ograniczenia wolności. Ta druga kara jest karą wolnościową, karą nieizolacyjną, bo polega na obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne lub na potrąceniu 10–25% z wynagrodzenia skazanego.

Sąd decydujący w przedmiocie wydania wyroku łącznego może dostrzegać potrzebę wykonania tej ostatniej kary, czyli kary ograniczenia wolności. Może też uznać, że w świetle doktryny nie jest zasadne przekształcenie orzeczonej prawomocnie kary ograniczenia wolności w karę pozbawienia wolności. Jednakże, wobec treści kwestionowanego przepisu, taka ocena sądu nie ma żadnego znaczenia, gdyż przepis ten obliguje sąd do wymierzenia jedynie łącznej kary pozbawienia wolności i na użytek takiego orzeczenia, do przekształcenia kary ograniczenia wolności w karę pozbawienia wolności.

Należy też wyeksponować, że kwestionowana regulacja art. 87 § 1 k.k. prowadzi do obligatoryjnego, automatycznego przekształcenia kary wolnościowej, czyli kary ograniczenia wolności, w karę izolacyjną. Na podstawie tego przepisu skazany, wobec którego orzeczono prawomocnie karę ograniczenia wolności, nie będzie tej kary odbywał, bo w jej miejsce pojawi się kara łączna pozbawienia wolności. Jeśli taki mechanizm zachodzi, to konsekwencją zastosowania kwestionowanego przepisu jest ingerencja w sferę objętą normowaniem art. 41 ust. 1 konstytucji, a więc w sferę wolności osobistej człowieka. Taka ingerencja, w świetle utrwalonego orzecznictwa TK, wymaga szczególnej kontroli sądowej.

Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że w takiej sytuacji powinna być zapewniona, na poziomi ustawodawstwa zwykłego, pełna, realna, procesowa kontrola sądowa nad potrzebą pozbawienia wolności jednostki. Jednak w tej sprawie, z uwagi na obligatoryjność, na ten automatyzm przekształcenia kary ograniczenia wolności w karę pozbawienia wolności, takiej swobody orzeczniczej, a w konsekwencji kontroli sądowej nie zapewniono. Stąd wniosek, aby kwestionowany art. 87 § 1 k.k. w zakresie, w jakim – w razie

skazania za zbiegające się przestępstwa na kary pozbawienia wolności i ograniczenia wolności – obliguje sąd do wymierzenia kary łącznej pozbawienia wolności i nakazuje „przekształcić" karę ograniczenia wolności w karę pozbawienia wolności, uznać za niezgodny przede wszystkim z art. 45 ust. 1 konstytucji, a więc konstytucyjnym prawem do sądu, a ściślej z prawem do rozpoznania sprawy w sposób sprawiedliwy. To jest zasadniczy wątek tej sprawy.

Jeżeli chodzi o wątki poboczne, to chętnie odpowiem na pytania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Oczywiście popieram zaproponowane stanowisko. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy SK 5/17. Proszę BAS o przedstawienie stanowiska.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 5/17 zakwestionowany został art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 2007 r. o grach hazardowych w brzmieniu: „Organ właściwy do udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie urządzania i prowadzenia gier na automatach, w drodze decyzji, cofa zezwolenie w przypadku stwierdzenia, że automat o niskich wygranych umożliwia grę o wygrane wyższe lub stosowanie stawek wyższych, niż przewidziane w art. 129 ust. 3".

Gdy idzie o stan faktyczny leżący u podstaw wniesionej do TK skargi konstytucyjnej, to kształtuje się on w następujący sposób: w 2008 roku spółka uzyskała zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Zarejestrowała 115 punktów gier.

W 2010 roku, już pod rządami ustawy o grach hazardowych, która wprowadziła ograniczenie, jeżeli chodzi o organizowanie gier na automatach o niskich wygranych, że nie mogą być one prowadzone inaczej, niż w kasynach gry, przeprowadzona została kontrola przez funkcjonariuszy stosownego urzędu celnego, w wyniku której okazało się, że niektóre skontrolowane automaty nie spełniają ustawowo określonych warunków. W następstwie tego została w 2011 roku wydana decyzja o cofnięciu w całości tego zezwolenia spółce, która jest skarżącą. Decyzja następnie została utrzymana w mocy. Gdy idzie o skargę na tę decyzję, wniesioną do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie skargę kasacyjną wniesioną do NSA, to obie zostały oddalone.

Podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącej spółki był cytowany przeze mnie przepis ustawy o grach hazardowych. Jakie wobec niego zostały w skardze podniesione zarzuty? Po pierwsze, skarżąca odwołała się do przebiegu procesu legislacyjnego, który ze względu na niezwykle pospieszne tempo uniemożliwił zarówno przeprowadzenie konsultacji, jak i wyrażenie oceny przez zainteresowane grupy społeczne, jak też zgłoszenie postulatów w stosunku do projektowanej ustawy. W następstwie tego pośpiesznego trybu naruszone miały zostać także terminy określone w regulaminie Sejmu, co miało odebrać posłom gwarancje realizowania ich uprawnień w Izbie.

Kolejna grupa zarzutów koncentrowała się wokół niedookreśloności kwestionowanego przepisu, który nie pozwala stwierdzić, o utratę jakiego zezwolenia przedsiębiorcy chodzi, a także, jak twierdzi skarżąca spółka, przepis został tak skonstruowany, że sankcja, która jest wymierzana na jego podstawie, obejmuje także sytuacje, których racjonalny ustawodawca z pewnością nie chciał obwarować tak dotkliwą restrykcją, jaką jest utrata zezwolenia w pełnym zakresie, w jakim zostało ono udzielone.

Trzecia grupa zarzutów wskazuje na nieproporcjonalność ograniczenia konstytucyjnego prawa do prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na to, że – zdaniem skarżącej – wystarczające byłoby wyeliminowanie tych automatów, które nie odpowiadają warunkom ustawowym, a pozostawienie dalszego funkcjonowania automatów, które mają odpowiednie parametry.

Stanowisko, które zostało zaproponowane w projekcie przygotowanym przez BAS, opiewa na wniosek o umorzenie postępowania przed TK ze względu na utratę mocy obowiązującej przez kwestionowany przepis przed wydaniem wyroku przez TK.

Cytowany art. 138 ust. 3 nie został formalnie derogowany. Jednym słowem w dalszym ciągu jest jednostką redakcyjną ustawy o grach hazardowych, jednak, odwołując się do terminologii stosowanej przez TK, należy uznać, że wyczerpał on zakres swojego zastosowania, czyli wyekspirował. Przepis ten określa sankcje za naruszenie parametrów przez automaty do gier o niskich wygranych i zakłada cofnięcie w całości zezwolenia.

Tymczasem już w dniu wniesienia skargi konstytucyjnej, w świetle informacji dostarczonych przez Ministerstwo Finansów, żadne z zezwoleń wydawanych jeszcze pod rządami ustawy o grach i zakładach wzajemnych nie było aktywne. Trzeba bowiem pamiętać, że nowa ustawa o grach hazardowych wprowadziła ograniczenie pozwalające na grę na automatach wyłącznie w kasynach, ale zachowała w przepisach przejściowych możliwość eksploatowania tych wszystkich automatów, które były umiejscowione w punktach lub salonach gier, do czasu wygaśnięcia zezwoleń, jakie były udzielone pod rządami poprzedniej ustawy. Były one udzielane na z góry określony sześcioletni okres. Pod rządami starej ustawy mogły być przedłużane, ale wykluczyła to nowa ustawa o grach hazardowych.

Nie jest możliwe dzisiaj, w stanie prawnym obowiązującym w chwili wniesienia skargi konstytucyjnej, cofnięcie zezwolenia, bo te zezwolenia nie są już aktywne, nie są wydawane i nie mogą być przedłużane.

Co więcej, odnosząc się do przesłanek umorzenia postępowania przed TK, w projekcie zawarto także analizę wyjątku od umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis. Ten wyjątek wskazuje, że nie umarza się postępowania wtedy, kiedy wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jest tu przeprowadzona stosowna analiza wskazująca na to, że dzisiaj mamy *de lege lata* do czynienia z zupełnie inną koncepcją prowadzenia gier na automatach, dlatego że z dniem 1 kwietnia 2017 roku przewidziano monopol państwa, jeżeli chodzi o prowadzenie gier na automatach poza kasynami gry. Jest to możliwe, ale w zupełnie innej rzeczywistości, gdyż podmioty prywatne nie mogą ubiegać się o prowadzenie w jakiejkolwiek postaci samodzielnie gier.

Innymi słowy, wyrok TK, potencjalnie dotyczący zaskarżonego przepisu, gdyby stwierdzał nawet niekonstytucyjność, nie doprowadziłby do przywrócenia praw jednostce, ani bezpośrednio, ani wskutek potencjalnie wznowionego postępowania sądowego, dlatego że stałby w ogóle w sprzeczności z koncepcją organizacji rynku, obecnie przyjętą przez ustawodawcę, gier na automatach w Polsce.

Jeśli są jeszcze jakieś pytania szczegółowe, to chętnie służę wyjaśnieniami. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Zgadzam się z tym stanowiskiem. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, sygn. akt SK 32/17. Pan poseł Matusiewicz, proszę bardzo.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 32/17 powstała na tle stanu faktycznego związanego z wnioskiem pani psycholog, pracującej w poradni psychologiczno-pedagogicznej. W ZUS w Biłgoraju starała się o przyznanie jej nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego na podstawie ustawy z 2009 roku, która stanowiła w ten sposób, że ustalała zakres przedmiotowy i podmiotowy tych świadczeń. Wymogi były następujące: 20 lat pracy jako nauczyciel w publicznych i niepublicznych przedszkolach, w szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz w publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego. To był ściśle określony krąg. Zatrudnienie powinno być co najmniej w wymiarze połowy wymiaru zajęć.

Ta pani przepracowała 19 lat i 6 miesięcy w przedszkolu, w szkole podstawowej i w liceum ogólnokształcącym. Brakło jej 6 miesięcy. Przez cały czas pracowała jako psy-

cholog. Przez pewien czas była nawet określana jako pracownik pedagogiczny. Uważała, że ma te uprawnienia. Przy czym brakowało jej stażu, bo nie zaliczono jej pracy w poradni psychologiczno-pedagogicznej. Miała też taki okres, pracując w studium nauczycielskim, że nie miała połowy wymiaru zajęć, bo pracowała na 7/15 etatu. W 2014 roku ZUS w Biłgoraju odmówił jej przyznania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. To jest oczywiście powiązane ze stanem zdrowia, bo w 2009 roku były emerytury pomostowe i wprowadzono ustawę o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych. ZUS jej odmówił. Złożyła odwołanie do Sądu Okręgowego w Lublinie. Ten sąd z powodów, że nie miała 20 lat pracy, odmówił jej przyznania tego świadczenia, czyli oddalił jej odwołanie. Skarżyła dalej, do Sądu Apelacyjnego w Lublinie. Ten sąd też utrzymał poprzedni wyrok. Następnie wystąpiła przez profesjonalnego pełnomocnika ze skargą kasacyjną do SN. On też oddalił skargę kasacyjną, uznając, że skoro w art. 2 jest określony zakres przedmiotowy i mówi się o szkołach, przedszkolach i centrach ustawicznego kształcenia, a nie ma tam poradni psychologiczni-pedagogicznej, to nie można zaliczyć tego okresu. W końcu wystąpiła ze skargą konstytucyjną do TK, jeszcze przed rozpoznaniem skargi kasacyjnej, stąd postępowanie przed TK było zawieszone do czasu rozpoznania skargi kasacyjnej przez SN. Krótko mówiąc – upłynęły 4 lata.

W skardze kasacyjnej były zawarte następujące wzorce konstytucyjne: art. 67 ust. 1 konstytucji, który mówi o prawie do zabezpieczenia społecznego w związku z niezdolnością do pracy, chorobą bądź inwalidztwem lub po osiągnięciu wieku emerytalnego. W związku z art. 67 ust. 1 był też art. 2 konstytucji, czyli zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i zasadę równych praw.

Jeżeli chodzi o zasadę z art. 2, to w stanowisku Sejmu jest podniesiona przede wszystkim zasada prawna słuszności, zasada sprawiedliwości i zasada równych praw, a przede wszystkim ten ważny element, że była to taka sama praca wykonywana w poradni pedagogiczno-psychologicznej, jako pani psycholog w szkołach. To są jeszcze lata 80., kiedy nie we wszystkich szkołach byli zatrudnieni psycholodzy. Ona tę pracę miała, wykonywała, robiła badania psychologiczne z uczniami, czyli jej praca była tożsama z pracą nauczyciela, obojętnie czy pracowała w szkole, czy w poradni pedagogiczno-psychologicznej.

Uważam, że do stanowiska przygotowanego przez BAS należy się przychylić i uznać, że art. 2 pkt 1 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych jest niezgodny z konstytucją w takim zakresie, w jakim pozbawia uprawnień do tych nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych.

Taka jest pointa, żeby takie stanowisko zaprezentować. Już nie będę przytaczał orzeczeń, bo były też orzeczenia TK w związku z tą ustawą, które dotyczyły innych osób wykonujących funkcje, może nie stricte nauczycielskie, ale wtedy SN nie uwzględnił ich skargi kasacyjnej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub głosy w dyskusji? Nie ma. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Proszę państwa, jedna informacja, marszałek przysłał pismo, że nie będzie wyrażał zgody na posiedzenia komisji w dniach sejmowych. Będziemy musieli zwoływać posiedzenia Komisji poza posiedzeniami Sejmu. Będę starał się zwoływać je w dniu poprzedzającym posiedzenie, ale musimy się liczyć z tym, że zdarzy się niekiedy, że będzie to poniedziałek. Generalnie jednak może być tak, że będzie to w tygodniu, w którym Sejm nie będzie w ogóle obradował. Będziemy się starali zwoływać posiedzenia, o ile będzie to technicznie możliwe, w dniach poprzedzających posiedzenia Sejmu.

Dziękuję państwu bardzo serdecznie. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.